



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 30.5.2012 г.
COM(2012) 309 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Обединеното кралство за 2012 г.

и за представяне на становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Обединеното кралство за периода 2012—2017 г.

{SWD(2012) 309 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Обединеното кралство за 2012 г.

и за представяне на становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Обединеното кралство за периода 2012—2017 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики¹, и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси², и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия³,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент⁴,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

след консултация с Икономическия и финансов комитет,

като има предвид, че:

- (1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Европейската комисия да се започне изпълнението на нова стратегия за работни места и растеж — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическите политики, която стратегия е съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

³ COM(2012)309 final

⁴ P7_TA(2012)0048 и P7_TA(2012)0047

- (2) На 13 юли 2010 г. Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоките за политиките на държавите членки по заетостта⁵, като заедно двата акта представляват т. нар. „интегрирани насоки“. Държавите членки бяха приканени да се съобразят с интегрираните насоки при провеждането на националната си икономическа политика и политика по заетостта.
- (3) На 12 юли 2011 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Обединеното кралство за 2011 г. и даде становището си относно актуализираната програма за конвергенция на Обединеното кралство за периода 2011—2014 г.
- (4) На 23 ноември 2011 г. Комисията прие втория годишен обзор на растежа, с което постави началото на втория европейски семестър за предварително и интегрирано координиране на политиката, залегнало в стратегията „Европа 2020“. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 14 февруари 2012 г. Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение⁶, в който беше посочено, че Обединеното кралство ще бъде една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (5) На 2 март 2012 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, бюджетна консолидация и действия за стимулиране на растежа. Той подчерта необходимостта от продължаване на диференцирана бюджетна консолидация, благоприятстваща растежа, възстановяване на нормалните условия за отпускане на заеми за икономиката, насърчаване на растежа и конкурентоспособността, справяне с безработицата и социалните последици от кризата и модернизиране на публичната администрация.
- (6) На 30 април 2011 г. Обединеното кралство представи програмата си за конвергенция, която обхваща периода от 2011—2012 г. до 2016—2017 г., и своята национална програма за реформи за 2012 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях. В задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията оцени също дали Обединеното кралство е засегнато от макроикономически дисбаланси. В своя задълбочен преглед⁷ Комисията заключи, че в Обединеното кралство се отчита вътрешен дисбаланс, макар и не прекомерен.
- (7) Съгласно извършената в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета оценка на програмата за конвергенция за 2012 г. Съветът е на мнение, че макроикономическият сценарий, въз основа на който са изготвени бюджетните прогнози в програмата, е реалистичен. Целта на бюджетната стратегия, заложена в програмата, е да се проведе необходимата бюджетна консолидация, за да се постигнат поставените от правителството бюджетни цели по отношение на нетния дълг и текущото салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл. В програмата за конвергенция не е посочена средносрочна бюджетна цел

⁵ Решение 2012/238/ЕС на Съвета от 26 април 2012 г.

⁶ COM(2012) 68 final

⁷ SWD(2012)161 final

(СБЦ), както е предвидено в Пакта за стабилност и растеж. Според прогнозите в програмата се очаква крайният срок за коригиране на прекомерния дефицит, определен от Съвета в препоръката му от 2 декември 2010 г., да бъде просрочен с една година. Бюджетният дефицит за периода 2014—2015 г., който е крайният срок, определен от Съвета, се изчислява на 4,4 % от БВП, което предполага въз основа на (преизчисления) структурен дефицит⁸ средно годишно бюджетно подобрене в размер на 1,25 % от БВП между 2010—2011 г. и 2014—2015 г., което е под определеното в препоръката на Съвета по процедурата при прекомерен дефицит подобрене от 1¼ %. Въпреки че правителството не се е отклонило от своята стратегия за бюджетна консолидация, която въз основа на предишни макроикономически прогнози първоначално изглеждаше достатъчна за изпълнението на целите по ППД, бюджетните резултати и перспективи бяха повлияни от влошаването на перспективите за икономически растеж. В плана за корекции с цел бюджетна консолидация мерките по отношение на приходите бяха съсредоточени в началото на периода. Почти 40 % от общата годишна бюджетна консолидация, планирана за периода от 2010—2011 г. до 2014—2015 г., бяха осъществени до края на 2011—2012 г., в това число 30 % от съкращенията на разходите и две трети от нетните увеличения на данъците. Остават относително неоползотворени потенциалните приходи от повишената ефективност на данъчната система, постигната с реформираната структура на ставките за ДДС. Съгласно програмата за конвергенция дефицитът по консолидирания държавен бюджет се очаква да бъде 8,3 % от БВП през 2011—2012 г., 5,9 % през 2012—2013 г., 6,0 % от БВП през 2013—2014 г., 4,4 % от БВП през 2014—2015 г., 2,9 % от БВП през 2015—2016 и 1,2 % от БВП през 2016—2017 г. Тези стойности са малко занижени в сравнение с изчисленията на службите на Комисията, която в прогнозата си от пролетта на 2012 г. очаква дефицит от 6,1 % от БВП през 2012—2013 г. (който би бил 7,9 %, ако не се направи еднократно прехвърляне от пенсионния фонд) и 6,5 % от БВП през 2013—2014 г. Разликите са резултат от занижена прогноза за растеж и измененията в данните за Обединеното кралство, направени от Евростат. В есенния отчет от 2011 г. бяха нанесени някои корекции в бюджетните планове на правителството, за да се даде предимство на насърчаващите растежа разходи, но все още се предвижда инвестициите от публичния сектор да спаднат рязко до 2014—2015 г. Държавният дълг, изчислен на 94,7 % за периода 2013—2014 г., се очаква да достигне своя връх през 2014—2015 г.

- (8) В навечерието на кризата жилищният пазар кипеше, като съотношението на цените на жилищата спрямо доходите достигна невиджани в миналото висини в момент на растящ недостиг на предлагането на жилища, което доведе до натрупването на големи ипотечни дългове. В задълбочения преглед на Комисията се посочва, че големите дългове на домакинствата създават вътрешен дисбаланс в икономиката на Обединеното кралство. Поради високия дял на ипотечните заеми с променлив лихвен процент финансовото положение на домакинствата е уязвим от покачването на лихвените проценти, а това може да има потенциално дестабилизиращ ефект на увличане за икономиката като цяло чрез финансовия сектор. Траен и значителен спад в дълга на домакинствата е

⁸

Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и другите временни мерки, преизчислено от службите на Комисията въз основа на информацията в програмата и с помощта на общоприетата методика.

възможен единствено ако цените на жилищата спаднат спрямо разполагаемия доход, макар че, ако номиналните цени на жилищата паднат бързо, съществува опасност нетното финансово състояние на домакинствата да стане отрицателно. Жилищното строителство продължава да е на рекордно ниски нива, което се дължи както на рестриктивната система за планиране и цикличната слабост, така и на все още вялата цялостна активност на жилищния пазар. През ноември 2011 г. правителството публикува своята жилищна стратегия за Англия, чиято цел е да се способства за увеличаване на жилищното строителство, но продължава да съществува значителна несигурност по отношение на нетното въздействие на новата система върху развитието на жилищния сектор. Освен това в стратегията не се засяга въпросът за имущественото данъчно облагане, за което системата в Обединеното кралство съчетава регресивен периодичен данък (т. нар. „council tax“) с прогресивен данък върху трансакциите (т. нар. „Stamp Duty Land Tax - SDLT“), което би могло да има отражение върху цикличните промени в бюджетните приходи и финансовата стабилност. В бюджета за 2012 г. бяха направени някои корекции на ставките на SDLT, но като цяло промените в тази област са незначителни.

- (9) Обединеното кралство е изправено пред все по-големи предизвикателства по отношение на безработицата и участието на пазара на труда. Равнището на безработица в Обединеното кралство понастоящем е 8,4 %. Младежката безработица е много по-висока — 22,2 %, като над 38 % от безработните в Обединеното кралство са на възраст под 25 години. 17,7 % от младите хора (на възраст 16—24 години) не участват в никаква форма на заетост, образование или обучение. Заетостта в частния сектор нараства умерено, но не е достатъчна, за да компенсира съкращенията в публичния сектор и увеличаването на работната сила. В Обединеното кралство се наблюдава свръхпредлагане на нискоквалифицирани работници, за които търсенето намалява, и недостиг на работници с висококачествени професионални и технически умения, които са особено търсени в произвеждащите и изнасящите стоки отрасли, в които Обединеното кралство се представя относително слабо. Основният акцент на политиката в областта на професионалното образование и обучение (ПОО) е върху основните умения и квалификации от ниво 2, докато икономиката все повече се нуждае от по-високи квалификации, придобити чрез ПОО. В Обединеното кралство също така продължава да е налице относително голям брой лица в зряла възраст с много ниска езикова и математическа грамотност, които не са в позицията да се възползват от професионално обучение. Броят на преждевременно напускащите училище е нараснал с 3,3 процентни пункта от 2005 г. насам и е над средното за ЕС равнище от 14,9 %. Трайната подкрепа за домакинствата с ниски доходи е от решаващо значение за предотвратяване на преждевременното напускане на училище.
- (10) Правителството разполага с програма за социални реформи, чиято цел е да се помогне на повече хора да започнат работа, като едновременно с това се оказва подкрепа на най-уязвимите. Универсалният кредит, чиято цел е да се опрости системата за обезщетения, все още не е въведен, но съществува немалка опасност положителното въздействие на новите политики върху заетостта и доходите да бъде до голяма степен засенчено от намаляването на средствата, предоставяни за обезщетения, поради което рискът от изпадане в бедност, особено за семействата с деца, ще се увеличи. В независими оценки се прогнозира, че през 2020—2021 г. абсолютната детска бедност ще достигне най-

високото си равнище от 2001—2002 г. насам и че правителството няма да успее да постигне целите за намаляване на детската бедност, заложи в Закона за борба с детската бедност. Оскъдният достъп до услугите за грижи за деца, особено за лицата с ниски доходи, продължава да създава значителни проблеми, а правителството все още не е изготвило подходящи планове за справяне с това предизвикателство. Освен това има опасност съкращаването на помощите за грижи за деца да изостри проблема.

- (11) Условието за финансиране продължават да са тежки, особено за МСП. Нетното кредитиране на корпоративния сектор беше отрицателно през 2011 г., а данните от проведени проучвания показват, че значителен брой МСП са изправени пред кредитни ограничения. Освен това достъпът до небанкови заеми продължава да е запазен най-вече за по-големите предприятия, а конкуренцията в банковия сектор е ограничена. Независимо от мерките, взети от компетентните органи за подобряване на ситуацията, работната група на Брийдън в областта на алтернативните пазари на дългови инструмент изчисли, че през следващите пет години ще има съществен постоянен недостиг на финансиране, особено за МСП.
- (12) Обединеното кралство е изправено пред предизвикателството да подобри своята енергийна и транспортна инфраструктура, което е свързано с полагането на основите за дългосрочен растеж и конкурентоспособност, както и да се справи с причините за липсата на външна конкурентоспособност на производствените отрасли на Обединеното кралство. Страната се нуждае от значителни инвестиции за модернизиране на електрогенериращите мощности, защото голяма част от тях ще бъдат затворени през следващото десетилетие и ще трябва да бъдат заменени, и защото трябва да изпълни задължението за възобновяемата енергия и да се съобрази с по-строгите стандарти за въглеродните емисии. В транспортния сектор на Обединеното кралство се наблюдават слабости в капацитета и качеството на мрежите, които биха могли да попречат на постигането на целите, които си е поставило правителството, за пренасочване на икономиката на Обединеното кралство към инвестиции и износ. Като част от правителствената стратегия за бюджетна консолидация нетните инвестиции на публичния сектор ще спаднат рязко до 2014—2015 г, което създава опасност от увеличаване на съществуващия натиск върху транспортната инфраструктура, освен ако не бъдат осигурени алтернативни източници на финансиране.
- (13) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Обединеното кралство. Тя направи оценка на програмата за конвергенция и на националната програма за реформи и представи задълбочен преглед. Тя взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в Обединеното кралство, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид на необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите членки. Препоръките ѝ в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки 1—6 по-долу.

- (14) С оглед на тази оценка Съветът разглежда програмата за конвергенция на Обединеното кралство, като становището му⁹ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (15) С оглед на резултатите от задълбочения преглед, направен от Комисията съгласно член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, и тази оценка Съветът разглежда националната програма за реформи на Обединеното кралство за 2012 г. и програмата за конвергенция на Обединеното кралство за периода 2012—2017 г. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕО) № 1176/2011 са изразени по-специално в препоръки 2, 3 и 6 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Обединеното кралство да предприеме следните действия в периода 2012—2013 г.:

1. Да изпълни изцяло бюджетната стратегия за финансовата 2012—13 година и да усъвършенства бюджетната стратегия за финансовата 2013—2014 година и след това, като я подкрепи с достатъчно конкретни мерки, за да осигури своевременно и устойчиво коригиране на прекомерния дефицит и изпълнението на структурната корекция, определена в препоръките на Съвета по процедурата при прекомерен дефицит, както и да осигури трайно намаляване на съотношението на държавния дълг към БВП. Да даде предимство на насърчаващите растежа разходи с цел да се избегне допълнително влошаване на средносрочната перспектива за растеж, което ще повлияе неблагоприятно на дългосрочната устойчивост на публичните финанси.
2. Да противодейства на дестабилизиращия ефект на високите и променливи цени на жилищата и големите дългове на домакинствата, като проведе цялостна реформа в жилищния сектор, за да се повиши предлагането на жилища и да се смекчат проблемите, свързани с достъпността и потребността от държавни субсидии за жилищно настаняване. Да продължи реформите в ипотечния пазар и пазара на жилища под наем, във финансовото регулиране и имущественото данъчно облагане, за да се предотвратят прекомерната променливост и нарушенията на жилищния пазар.
3. Да продължи да подобрява пригодността за заетост на младите хора, по-специално тези, които не участват в никаква форма на заетост, образование или обучение, включително чрез използване на програмата за младежка заетост (т. нар. „Youth Contract“). Да гарантира, че в схемите за професионални стажове участват повече млади хора, че в тях се акцентира в достатъчна степен върху най-съвременните и специализирани умения, както и да привлече към тези схеми повече малки и средни предприятия. Да предприеме мерки за намаляване на големия дял млади хора, които напускат училище с много лоши основни умения.
4. Да засили мерките за улесняване на интегрирането на пазара на труда на хората от домакинства на безработни. Да гарантира, че планираните социални реформи няма да доведат до увеличаване на детската бедност. Да приложи изцяло мерки за улесняване на достъпа до услуги за грижи за деца.

⁹ Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

5. Да вземе мерки за по-нататъшно подобряване на достъпността на банковото и небанковото финансиране за частния сектор, и по-специално за МСП. Да насърчава конкуренцията в банковия сектор, по-специално чрез мерки за намаляване на пречките пред навлизането на пазара, за увеличаване на прозрачността и за улесняване на смяната на банки от страна на клиентите, както беше препоръчано от независимата комисия по банкова дейност, както и да проучи начините за подобряване на достъпа до рисков капитал и други форми на небанково финансиране.
6. Да изгради дългосрочна стратегия за подобряване на капацитета и качеството на инфраструктурната мрежа на Обединеното кралство, включваща мерки за облекчаване на натиска върху транспортните и енергийните мрежи, като насърчава по-ефективното и стабилно планиране и процеси за вземане на решения, и използва подходящи публично-частни механизми за финансиране.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*